

MIGUEL PELAYO SERNA

Abogado, Magister Políticas Públicas
Oxford University

Arteaga Gorziglia Abogados, Chile

**POLÍTICAS Y
ESTRATEGIAS PARA
ABORDAR LA
INFORMALIDAD
LABORAL EN
LATINOAMÉRICA**

INFORMALIDAD

De **qué hablamos** y por qué la informalidad laboral es un **desafío importante** para Latinoamérica.

FACTORES Y
CARÁCTERÍSTICAS

Qué **factores** se asocian o promueven la informalidad laboral y **cómo es** el trabajo informal en Latinoamérica.

POLÍTICAS Y
ESTRATEGIAS

Ejemplos, experiencias y nuevas **ideas** para abordar la informalidad laboral en Latinoamérica.

RECOMENDACIONES

Políticas y estrategias como **“puente”** / La transición a la formalidad: una ruta con **“estaciones”**.

AGENDA



DE QUÉ
HABLAMOS:
**INFORMALIDAD
COMO
CONCEPTO**

Informalidad laboral



Economía informal

▪ **CONCEPTO COMPLEJO Y DE ORIGEN RECIENTE:**

- **1970s**, OIT, “Sector Informal Urbano”: Foco en situaciones *precarias e inestables*.
- **2003**, OIT (Estadísticos): Relación de hecho/derecho *no sujeta a legislación* laboral o tributaria nacional, a la *seguridad social* o determinados *beneficios o estatutos* relacionados con el empleo.
- **2015**, OIT (Recomendación 204): actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que —en la legislación o en la práctica— están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto

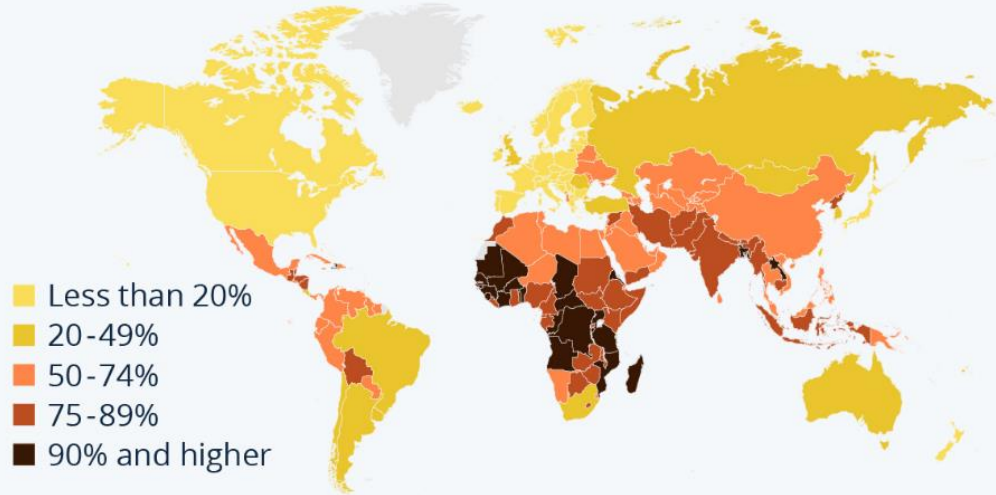
▪ **CONCEPTO ACTUALMENTE MÁS ADOPTADO en la región:**

- **No estar afiliado y/o no cotizar a la seguridad social, en especial sistemas de pensiones contributivos.**
- Argentina, Brasil, Chile. Costa Rica, México, Paraguay y República Dominicana han adoptado este concepto (CEPAL, 2021).

- Tener en cuenta que este es un concepto en *evolución*: Nuevas formas “atípicas” de trabajo, trabajo en plataformas digitales, “nómades” digitales, trabajos no remunerados.

Mapping the World's Informal Workforce

Share of informal employment in total employment, by country (in percent)*



* 2022 or latest available
Based on national household survey micro datasets from 147 countries.
Estimated values for countries with missing data

Fuente: OIT, 2022.

UN DESAFÍO IMPORTANTE: PANORAMA GENERAL

- INFORMALIDAD LABORAL ES UN *DESAFÍO IMPORTANTE*:
 - Representa **1/3 del PIB** y más del **70% del empleo** en países emergentes/en desarrollo (Banco Mundial, 2021).
 - En Latinoamérica, **la informalidad es persistente y alta**, especialmente en países con menor PIB per cápita/desarrollo económico (CEPAL, 2021; OIT, 2021).
- INFORMALIDAD (EN GENERAL) ES UN *FRENO AL DESARROLLO*:
 - Alta informalidad implica **menor acceso a financiamiento** sector privado, menor **productividad** laboral/ acumulación de **capital financiero y humano**. Disminuye recaudación tributaria (recursos fiscales) (Docquier et al, 2017 y La Porta et al, 2014).
 - Informalidad se asocia a mayor **desigualdad** de ingresos, **pobreza** y menor progreso a objetivos ODS.
 - El **sector económico informal es por definición menos productivo**: emplea trabajadores menos capacitados/preparados, tiene menos acceso a financiamiento/servicios/mercados, y no tiene economías de escala (Amaral et al 2006, Loayza, 2018).
 - **Empleo informal es desprotegido**, de *mala calidad* y genera problemas más allá del mundo del trabajo.

FACTORES DE LA INFORMALIDAD

■ MACRO FACTORES:

■ **Falta de desarrollo:**

- (i) Incapacidad del sector formal de absorber oferta de trabajo;
- (ii) Insuficiente capital para financiar sector formal;
- (iii) Capital humano insuficiente (bajo nivel productividad/competencias/calificación).

■ **Mala gobernanza:**

- (i) Carga excesiva en la regulación (tributaria, laboral), que incentivan a las firmas/trabajadores mantenerse en sector informal y
- (ii) Mala gobernanza y calidad regulatoria/institucional que desincentiva formalidad.

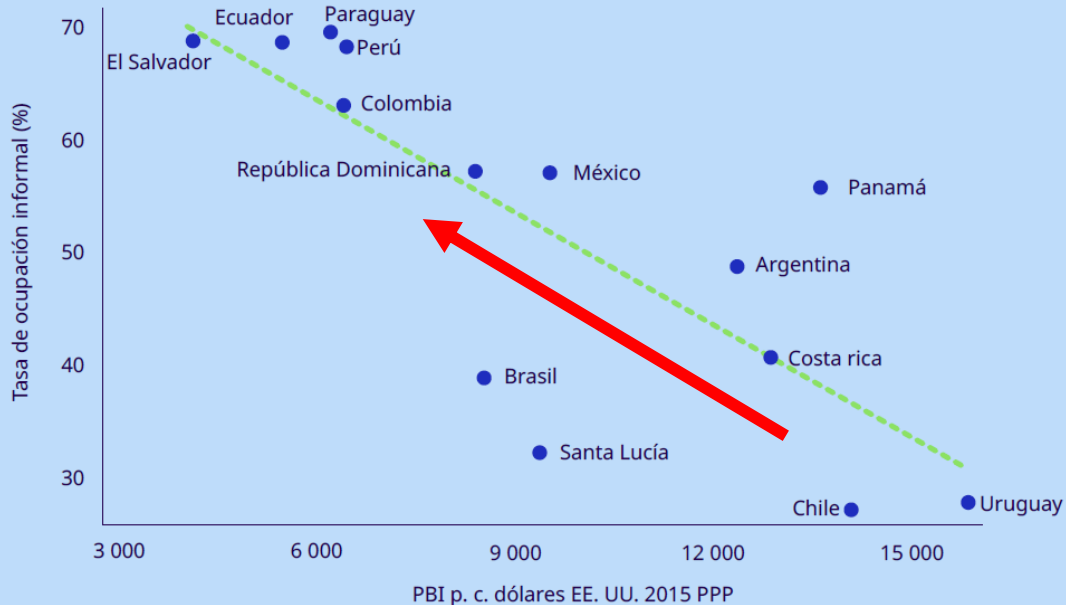
(Banco Mundial, 2021).



Foco de políticas y estrategias debe considerar dimensión “macro” y superar visión solamente enfocada en individuo (informalidad a nivel “familiar”).

(OIT, 2024).

► Gráfico 4. Tasa de ocupación informal vs. PBI per cápita. América Latina y el Caribe. 2021



Ruralidad, Edad y Género son factores “predictores” de mayor riesgo de informalidad.



► Cuadro 2. Tasa de ocupación informal según sexo, grupo de edad y ámbito. América Latina. En porcentajes. 2022

	Total	Urbano	Rural
Total	49,6	44,0	75,5
Mujeres	49,4	44,5	78,1
Hombres	49,7	43,7	74,1
Jóvenes	62,5	56,6	84,0
Mujeres	60,8	55,9	83,2
Hombres	63,6	57,0	84,3
Adultas/os	47,3	42,0	73,6
Mujeres	47,5	42,7	77,0
Hombres	47,2	41,4	71,7

▪ **MICRO FACTORES:**

- **Bajo nivel *educacional*** aumenta riesgo de informalidad.
- **Ruralidad:** población rural suele trabajar más en el sector informal y/o en empleos informales (sector agrícola 80% informalidad).
- **Edad: Jóvenes** (15-24 años) y personas **mayores** (+65 años) – Curva de “U”, con extremos concentrando informalidad.
- **Género:** Mujeres y labores de cuidado/domésticas se concentran en mujeres, impidiendo/dificultando inserción en mercado laboral.

▪ **Otros:**

- Migrantes y población indígena.
- Personas con discapacidad.
- Trabajo por cuenta propia

(CEPAL 2021; CPC/AFP/ASECH 2024; OIT, 2024).



Factores individuales responden también a factores macro/estructurales – Políticas/estrategias deben ser coordinadas.

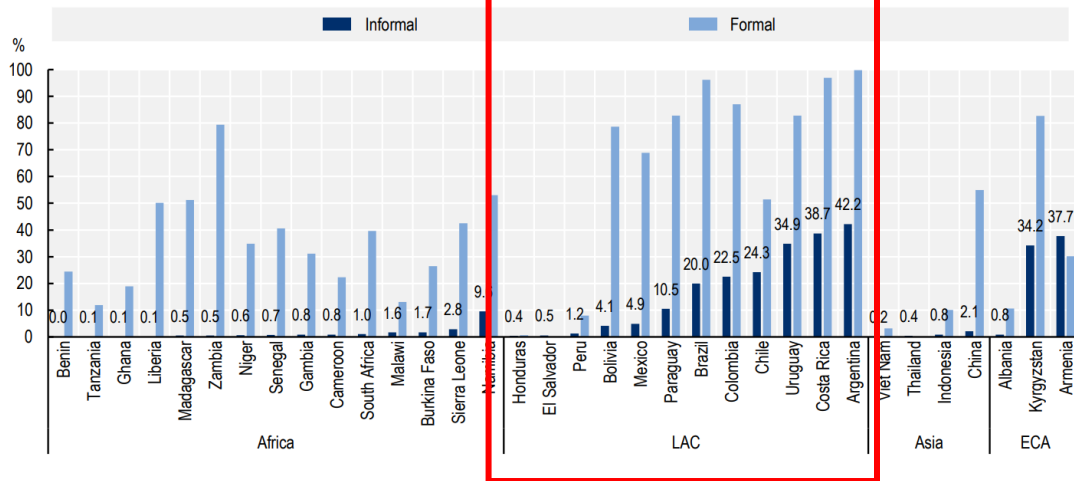
CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMALIDAD

- LA INFORMALIDAD SE CARACTERIZA POR:

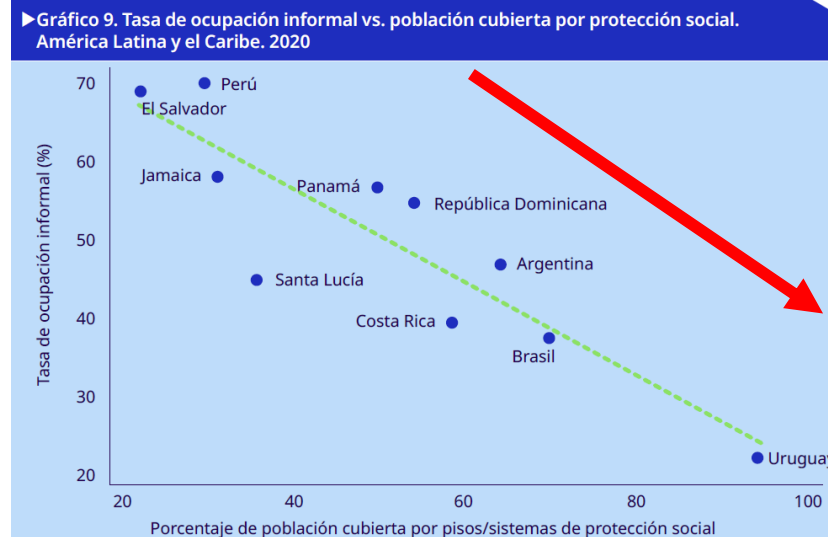
- Ofrecer trabajos de **ingresos bajos e inestables**.
- Tener **menor cobertura** de seguridad social:
- Emplearse en sectores de **baja productividad/complejidad**.
- Generar un “**ciclo**” intergeneracional de informalidad: hijos de trabajadores informales tienen menor asistencia escolar.
- Ser “**estable**” en el tiempo.
- Jugar un rol “**contra cíclico**”.

(OCDE, 2024, CPC/AFP/ASECH 2024, Banco Mundial 2021).

Panel A. Percentage of informal workers and formal workers covered by contributory social protection



(OCDE, 2021 y 2024; OIT, 2024)



Trabajadores informales tienen **menor o nula cobertura de seguridad social**.

NIVEL EDUCATIVO Y SECTORES PRODUCTIVOS TAMBIÉN SON CRÍTICOS

Actividades en sectores **agrícola, construcción, comercio y servicio doméstico**, tienen niveles de informalidad superiores al **50%** / Industrias de alto nivel técnico con menores niveles (EGA y Finanzas)



► Cuadro 5. Tasa de ocupación informal según rama de actividad y sexo. América Latina. En porcentajes. 2022

Actividad	Nacional			Tasa de feminización
	Mujer	Hombre	Total	
Act. agropecuarias	87,7	78,7	80,8	23,5
Minas y canteras	25,9	25,4	25,4	12,7
Ind. manufacturera	47,6	31,7	37,7	37,5
EGA (electricidad, gas y agua)	23,3	18,9	19,8	22,2
Construcción	29,9	73,8	72,0	4,1
Comercio	60,6	47,4	54,1	50,6
Transporte	23,9	53,0	48,9	14,3
Finanzas	27,5	27,3	27,4	42,7
Servicios	40,7	31,6	37,3	63,0
Servicio doméstico	76,9	65,1	76,1	92,5

► Cuadro 3. Tasa de ocupación informal según sexo, nivel educativo y ámbito. América Latina. En porcentajes. 2022

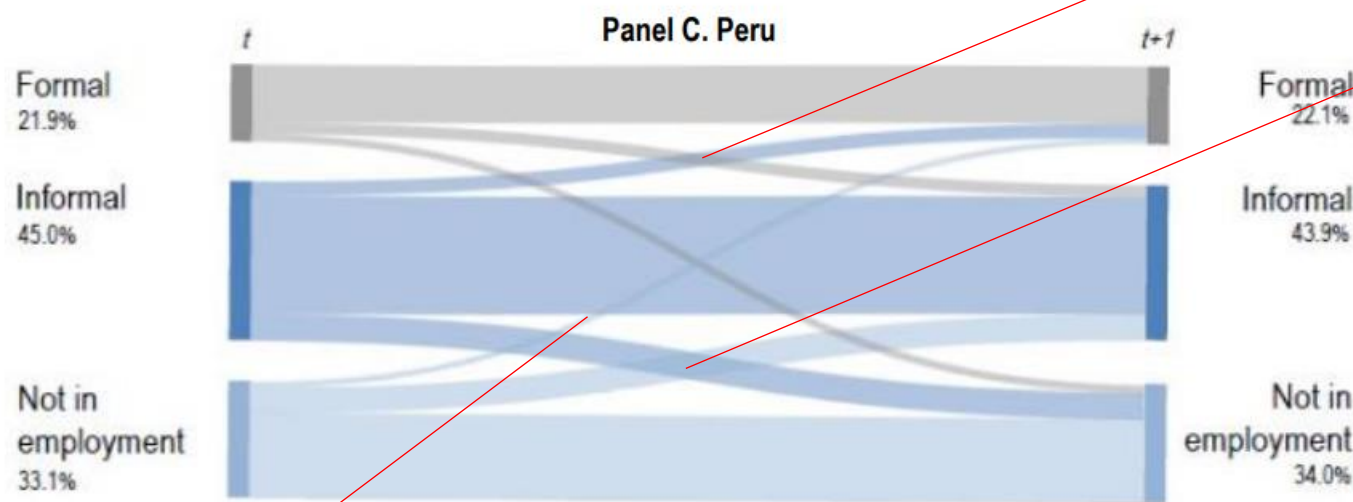
	Total	Urbano	Rural
Nivel educativo bajo	76,2	70,4	84,5
Mujeres	80,9	74,9	91,0
Hombres	73,5	67,7	81,3
Nivel educativo medio	52,1	48,4	72,7
Mujeres	54,6	51,3	76,4
Hombres	50,6	46,4	70,8
Nivel educativo alto	27,1	26,0	45,0
Mujeres	27,1	26,3	41,7
Hombres	27,0	25,7	48,1
Total	49,6	44,0	75,5



Nivel **educativo** puede **duplicar el “riesgo”** de trabajo informal. A mayor nivel educativo, menor informalidad.

(OIT, 2024)

INFORMALIDAD ES “ESTABLE” – BAJA TRANSICIÓN A FORMALIDAD



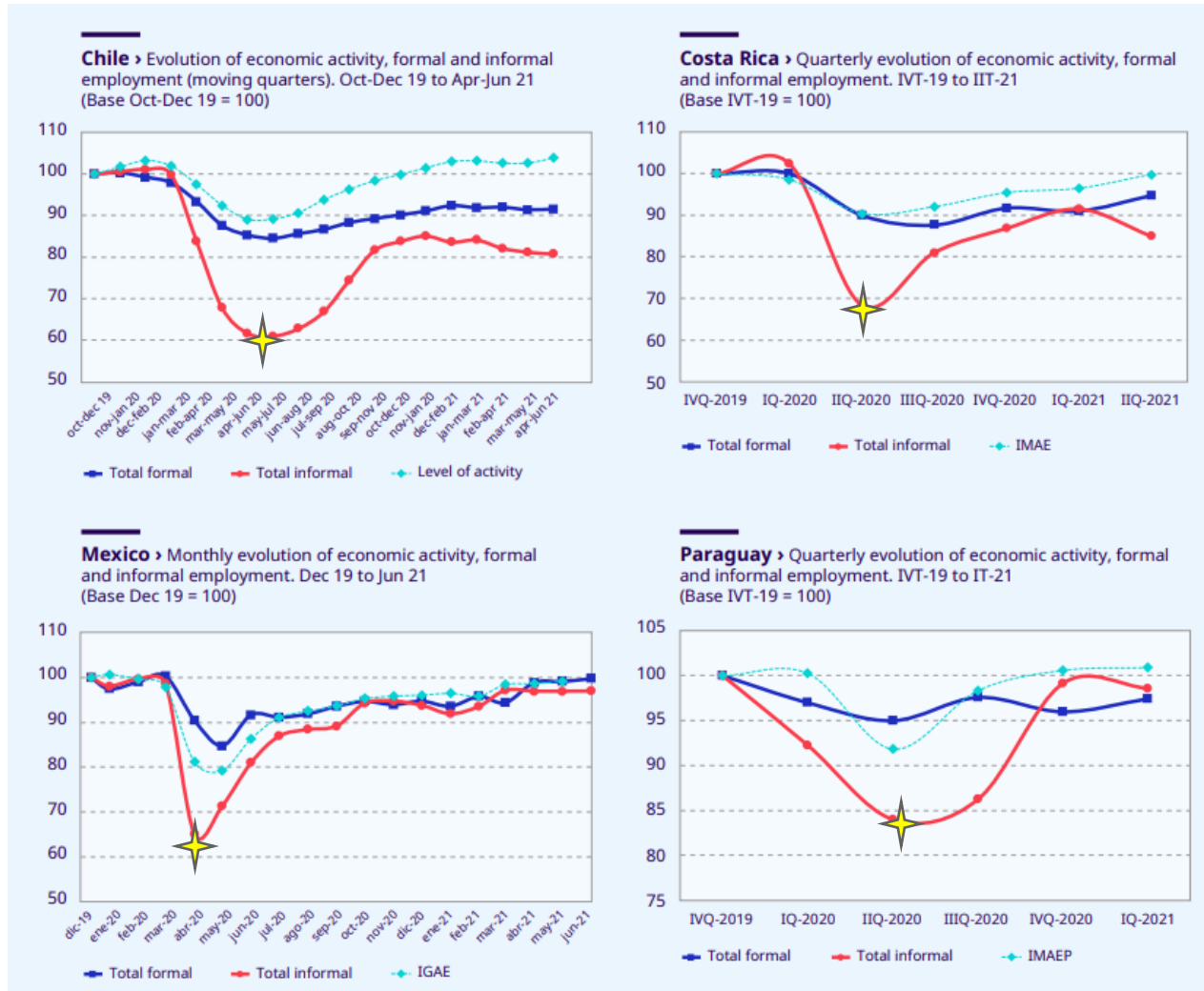
Transición informal-formal se “neutraliza” con trabajadores formales que pasan a informalidad.

Es más “probable” tránsito de informalidad a desempleo y del desempleo a la informalidad.

Conclusión: El *status* de empleo se “mantiene” en el tiempo.

Porción muy pequeña transita desde el desempleo al empleo formal.

INFORMALIDAD ES CONTRA CÍCLICA (AUNQUE NO SIEMPRE... COVID-19)



- Por regla general, la informalidad opera como en forma **contra cíclica**: ante eventos de caída económica, absorbe pérdidas de empleo formal.
- Durante el COVID 19, la **informalidad disminuyó sin un aumento en la formalidad**: vulnerabilidad y fragilidad ante situaciones de shock se agudiza.

PANÓPTICO POLÍTICAS/ ESTRATEGIAS

Región presenta **menor** cantidad de políticas/estrategias.

Distribución entre intervenciones **macro y micro**.

Baja presencia de reformas a **mercados laborales**.

Number of reforms

30
25
20
15
10
5
0

- Labor market regulation
- Starting a business
- Paying taxes
- Getting credit
- Other reforms

EAP

ECA

LAC

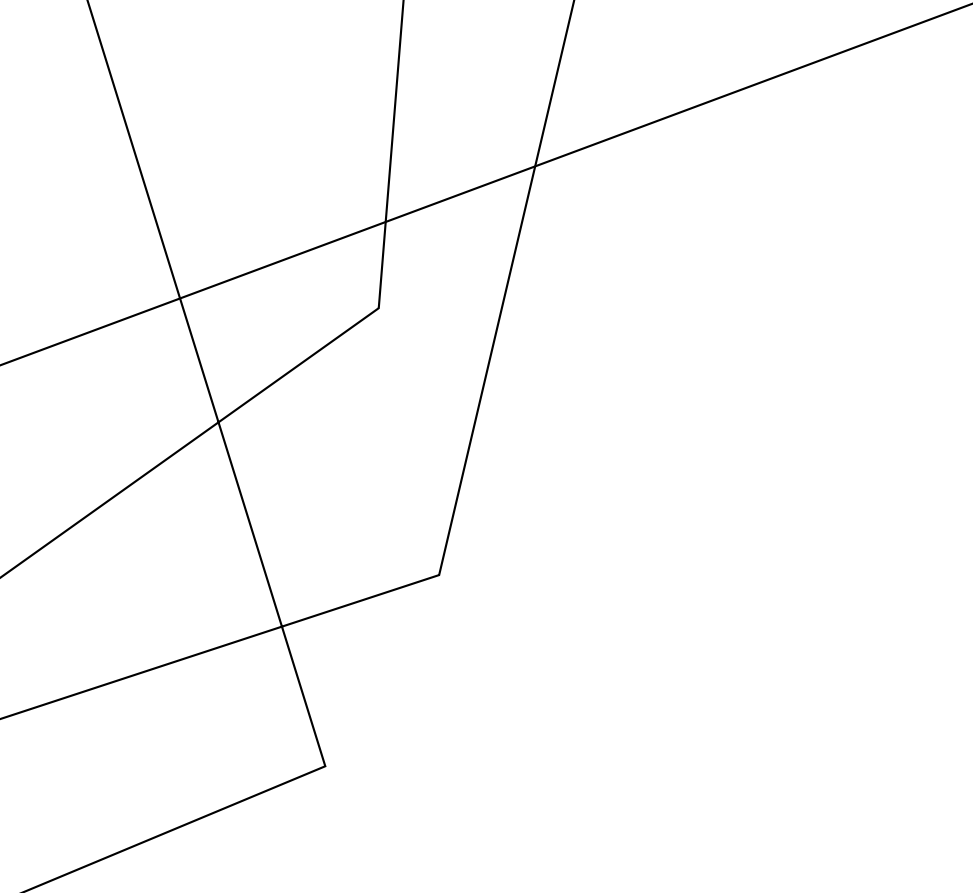
MNA

SAR

SSA

Nota: Banco Mundial, 2021. Ver World Bank Doing Business para ver detalles de reformas. EAP = East Asia and Pacific; ECA = Europe and Central Asia; LAC = Latin America and the Caribbean; MNA = Middle East and North Africa; SAR = South Asia; SSA = Sub-Saharan Africa.

Para un país promedio, el número de reformas políticas que se han implementado después del año 2008 y se consideran como una 'mejora' en la facilidad para hacer negocios o 'neutrales' (lo cual solo se aplica a la 'regulación del mercado laboral') según Doing Business 2008-18.

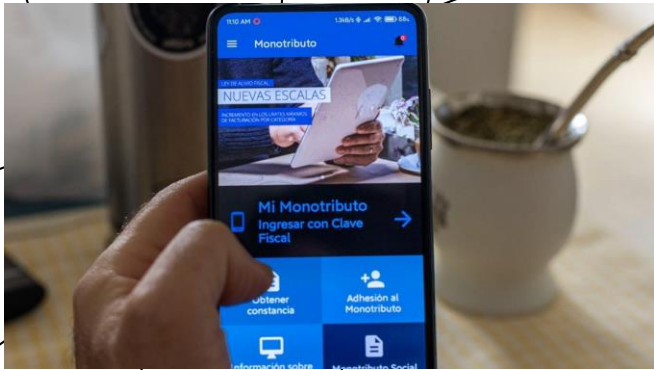


- El programa OIT “FORLAC” 2.0 (Estrategia de Formalización para América Latina y El Caribe), indica una serie de **aprendizajes/aspectos críticos** de **experiencias previas** de políticas públicas en América Latina en materia de formalización:
 - Políticas **inconexas** y/o **sin objetivo** explícito en el impulso de formalización.
 - Políticas que **no responden a la heterogeneidad** de los distintos tipos de unidades económicas/trabajadores informales.
 - **Instituciones débiles** (falta de coordinación y recursos).
 - **Representación limitada** del sector informal en el diseño/implementación.

(OIT, 2024)

APRENDIZAJES PREVIOS A CONSIDERAR

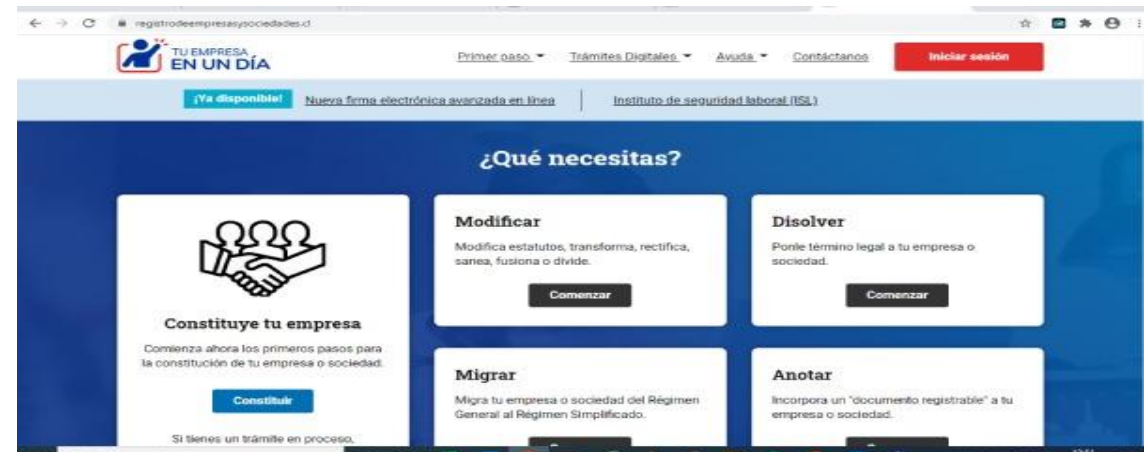
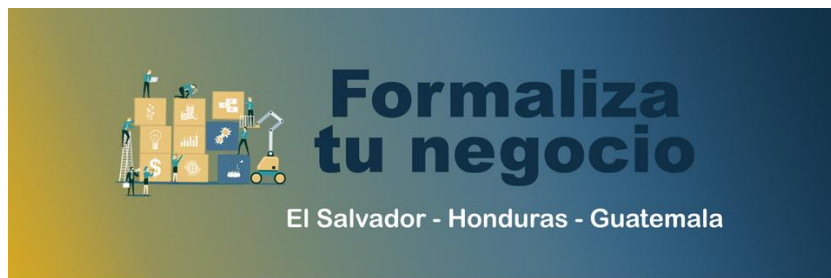




- **Monotributo:** Concentrar obligaciones tributarias y acceso a coberturas de seguridad social a través de una obligación tributaria simplificada. En algunos casos se compatibiliza con prestaciones de *protección social*.
 - Países: Argentina, Brasil, Uruguay.

- **Simplificar registro empresarial/régimen simplificado/silencio administrativo:** Reducir trámites para registrar empresas y nuevos negocios. Facilita transición a economía formal y utilización de mecanismos formales (banca, pagos tributarios, contratación). / Régimen tributario simplificado y preferente.
 - Países: Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, El Salvador, Honduras, México.

REDUCIENDO COSTOS DE FORMALIZACIÓN



- **Recaudación automática con preferencia a cobertura de seguridad social:** Establecer sistema de recaudación de contribuciones/cotizaciones a seguridad social *automatizado* (con preferencia sobre tributos).
 - Países: Chile (independientes/autónomos).

- **Subsidios a la contratación:** Reducir brecha económica/costo de contratación de trabajador informal por un período de tiempo.

- Países: Chile, Brasil, Argentina y otros.

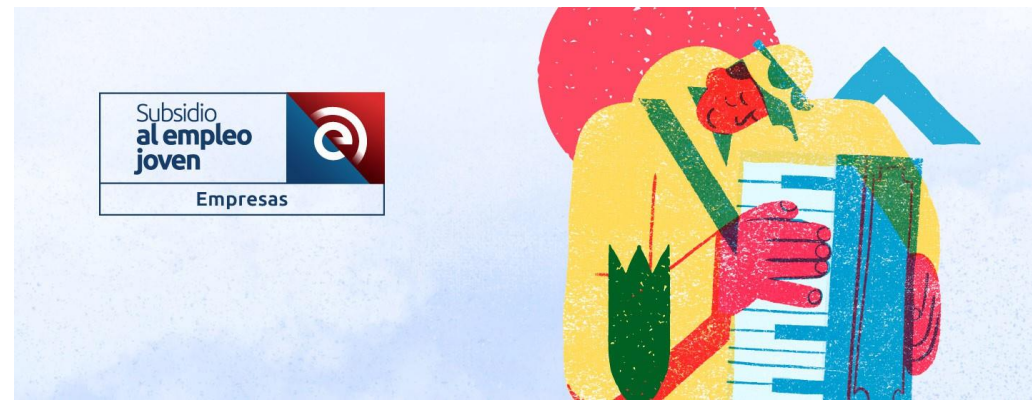
- **Subsidio a las cotizaciones/contribuciones:** Apoyar costo que debe enfrentar empleador para pago de cotizaciones/contribuciones de seguridad social.

- Países: Chile.

¿QUÉ TRABAJADORES INDEPENDIENTES DEBEN COTIZAR?



¿Cuánto deben cotizar?



- **Programas de “Primer Empleo”**: Políticas/estrategias que buscan que primer empleo sea formal (*status* de empleo es estable).
 - Usualmente, estos programas tienen foco en población *juvenil*, se vinculan a prácticas (incluyendo estudiantes secundarios/educación terciaria).
 - En algunos casos se vinculan con capacitación/intermediación laboral y consideran apoyos económicos.
 - Países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Panamá.



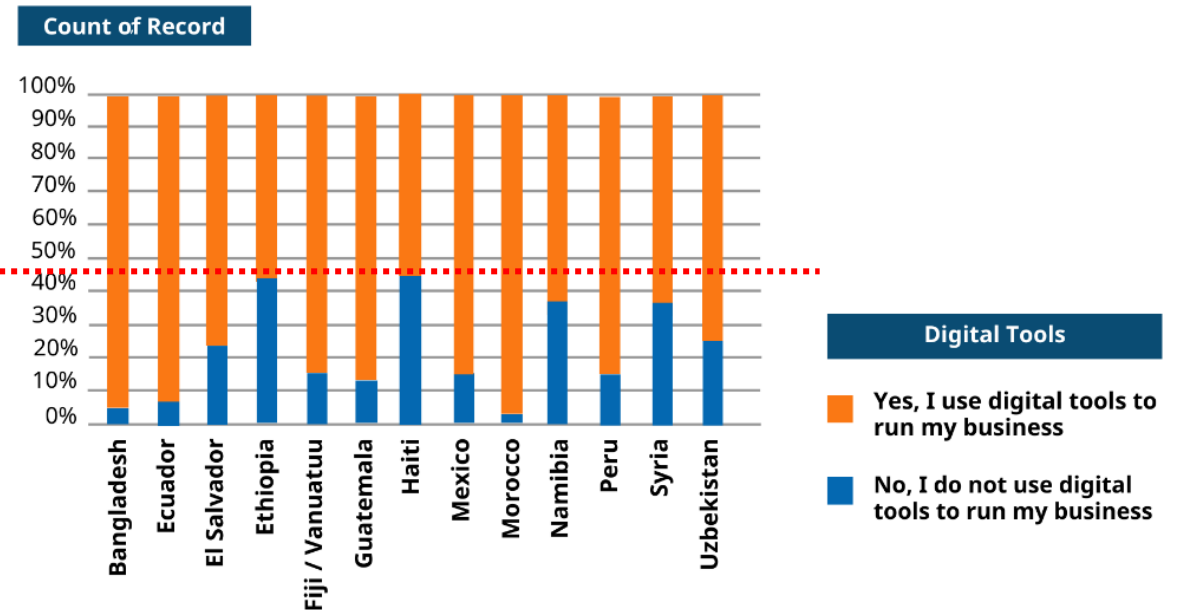
MEDIDAS DE FOMENTO A LA FORMALIZACIÓN

- **Obligatoriedad de contribuciones al sistema de seguridad social:** Generar mecanismos forzosos de contribuciones a la seguridad social, en especial para independientes/autónomos. Acceso a información sobre cobertura es un factor de incentivo a considerar.
 - Países: Chile, España, Canadá, Dinamarca.

- **Utilizar herramientas digitales para “acercar” la formalidad:** Empresa/trabajador informal abre cuenta bancaria electrónica/digital, para pagar tributos, cuentas y contribuir a la seguridad social. Proceso “gradual” e integrativo en formalidad vía uso de herramientas digitales (PNUD, Accelerator Labs, 2023).

+50% usa herramientas digitales

Herramientas **digitales** tienen **impacto positivo** en negocios (encuesta PNUD): 65% reportó aumento de **clientes**, 50% aumento de **ventas**.



- **Programas de cumplimiento laboral:** Generar mecanismos que permitan facilitar cumplimiento de legislación laboral. Foco debe estar en fomentar el cumplimiento (sobre sanción) y reducir costos regulatorios. Incorporar herramientas tecnológicas (rapidez, transparencia, facilitar fiscalización).
 - Países: Chile (“Mi DT”).

REFORZAMIENTO INSTITUCIONAL Y CAPACITACIÓN



Información Importante

- Los trámites en el perfil **Empleador** que puedes realizar en el sitio Mi DT son solo para Empleadores que se rigen por normas del Código del Trabajo. Por lo tanto, quedan exceptuados los Servicios Públicos.

[Iniciar sesión](#)

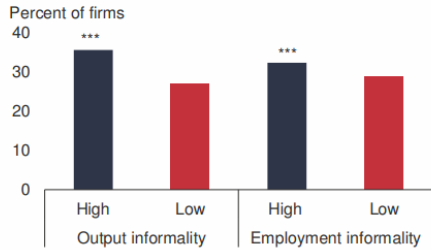
[Manual de Usuario](#)

[Verificador de documentos](#)

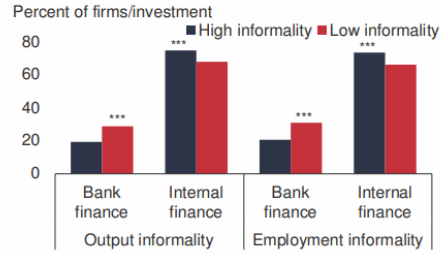


- **Programas de capacitación laboral + contrato/intermediación + emprendimiento:** Generar mecanismos de capacitación (nuevas competencias, completar estudios), vinculados a nuevos contratos o intermediación laboral.
 - Países: Argentina, Brasil, Chile, España.

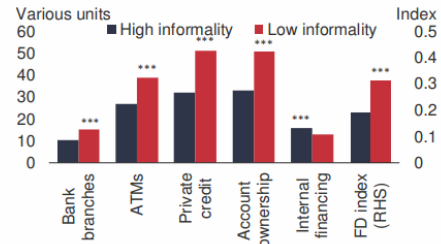
A. Financial constraint facing firms and informality



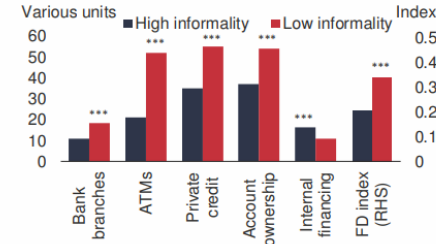
B. Financing options facing firms



C. Access to finance and output informality (households)



D. Access to finance and employment informality (households)

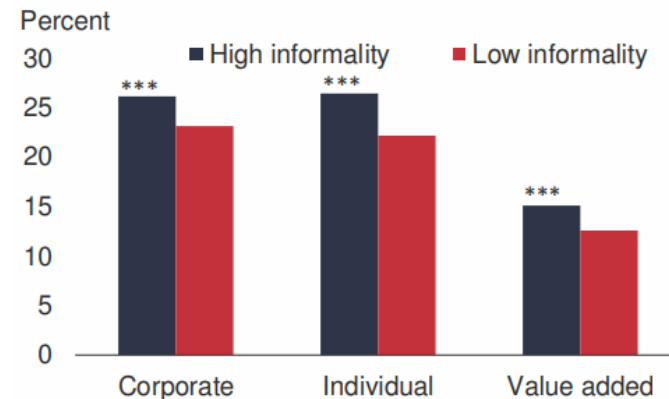


- **Acceso a financiamiento es esencial:** La infraestructura (bancos, ATMs) y el acceso a crédito son *drivers* para disminuir informalidad.

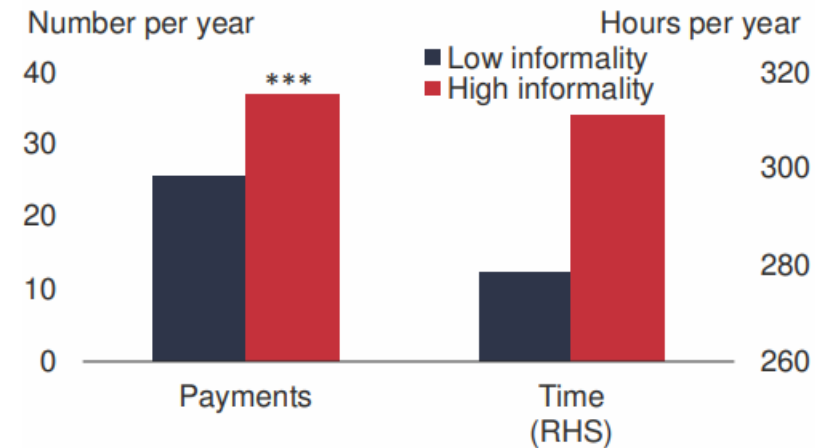
- **Menor carga tributaria se vincula a un menor nivel de informalidad:** Complementar medidas de facilitar cumplimiento con menores cargas tributarias, pueden reducir “costos” de transición a formalidad.

**OTRAS IDEAS,
MEDIDAS/ESTRATEGIAS:
MIRADA MACRO**

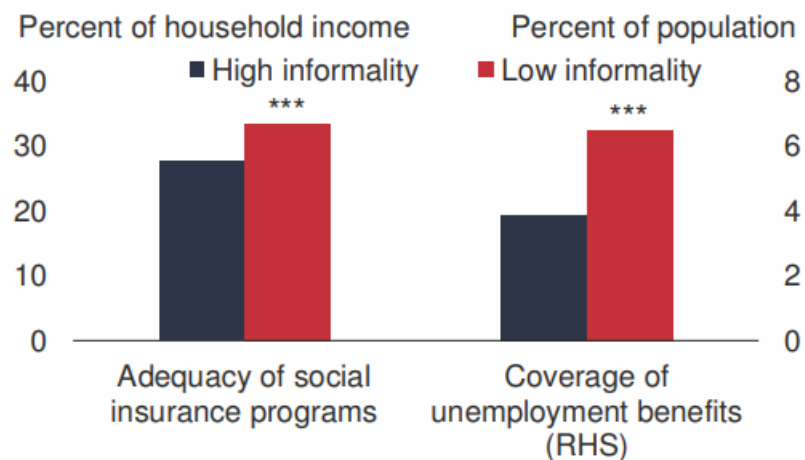
A. Tax rates and output informality



A. Ease of paying taxes and output informality



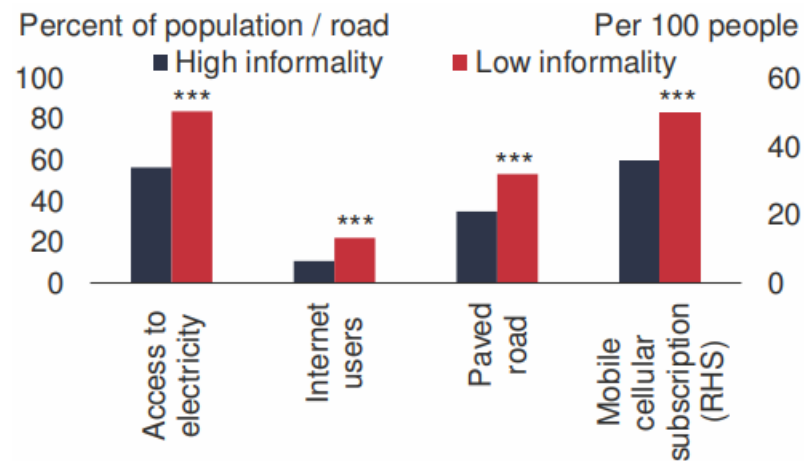
D. Adequacy of social security and informality



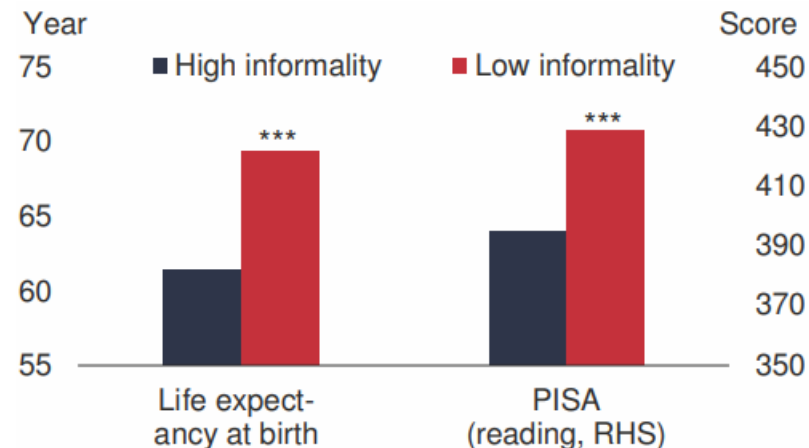
▪ **Seguridad social es elemento clave:** La baja cobertura de seguridad social puede vincularse a falta de adecuación en cobertura. Mejorar cobertura incentiva formalización y hace “más costosa” la informalidad. Más recursos en sistemas contributivos aumentan disponibilidad de capital para inversiones (incluyendo infraestructura/largo plazo)

▪ **Infraestructura – Educación y Salud disminuyen fuertemente informalidad:** Informalidad se relaciona con baja productividad, bajo nivel educativo, y poblaciones de menores ingresos. Mejor acceso a “bienes públicos” afecta aumenta la formalidad.

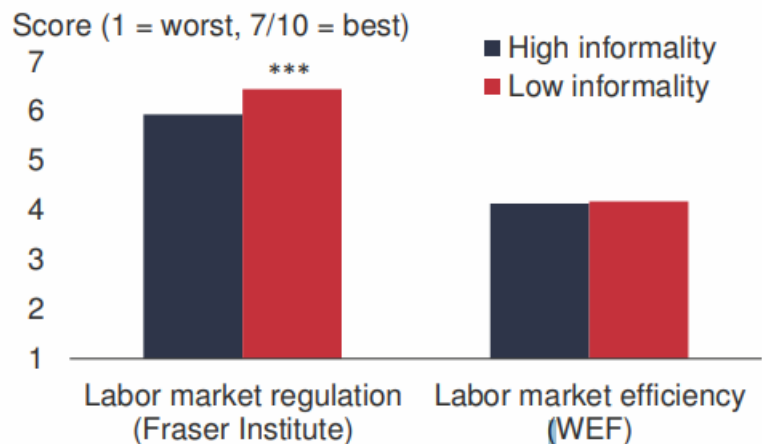
E. Access to infrastructure and informality



F. Health and education outcomes and informality



A. Labor market regulations and output informality



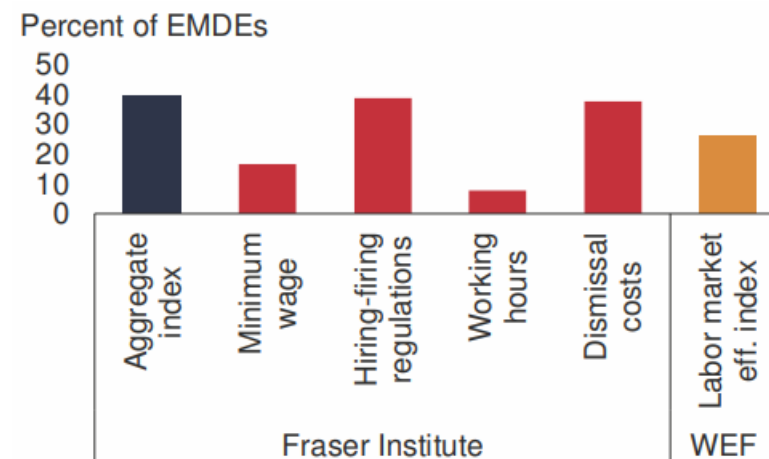
- **Liberalizar mercados laborales tiene incidencia positiva en formalidad:** Costo “regulatorio” aumenta incentivos a actividades informales/empleo informal. Reducir “costos” de contratación aumenta incentivos a formalizar.

- **Diseño de mecanismos de seguridad social debe evitar “impuestos al trabajo”:** Costos de contribuciones deben ser sostenibles, sensibles a impactos en mercado del trabajo, y evitar “cargar” sin justificación/análisis de impacto costos empleador.

C. Specific labor market regulations and output informality



D. EMDEs with liberalized labor market regulations between 2010 and 2018





RECOMENDACIONES: MARCO DE REFERENCIA GENERAL

- **Recomendación 204, OIT (2015)**, establece una serie de lineamientos “generales” – Marco jurídico internacional de referencia para estructurar políticas/estrategias:
 - ✓ **Macroeconómicas:** Promover empleo, inversión y corregir desigualdades.
 - ✓ **Sectoriales:** Fomentar empleo y productividad mediante políticas comerciales, industriales y de infraestructura.
 - ✓ **Empresariales:** Apoyar empresas sostenibles, microempresas y pymes con normativas claras.
 - ✓ **Laborales:** Mejorar ingresos, protección social y empleo formal para grupos vulnerables.
 - ✓ **Migración:** Promover trabajo decente y derechos de migrantes.
 - ✓ **Educación:** Adaptar formación a nuevas tecnologías y reconocer aprendizaje previo.
 - ✓ **Juventud:** Facilitar acceso a empleo y capacitación para jóvenes desfavorecidos.
 - ✓ **Transición:** Apoyar a desempleados, mujeres y grupos desfavorecidos en su inserción laboral.
 - ✓ **Información laboral:** Garantizar sistemas actualizados y accesibles del mercado laboral.

RECOMENDACIONES: FOCOS ESTRATÉGICOS OIT PARA LA REGIÓN



RECOMENDACIONES: ASPECTOS CLAVES

Consideraciones de diseño del Banco Mundial

1. Políticas y estrategias **comprendivas**:

- ✓ Considerar un **mix** de intervenciones (no “*silver bullet*”).
- ✓ **Complementariedad** entre medidas.
- ✓ **Bajar costos** de transición hacia la formalidad.

2. Políticas y estrategias **a la medida**:

- ✓ **Causas difieren** según país y, dentro de cada país, según zonas geográficas (adaptabilidad y sensibilidad a diferencias de desarrollo local).
- ✓ En Latinoamérica y el Caribe, mayores focos deben estar en **reducir costos tributarios** (empresas que transitan a la formalidad – empleadores) y **cargas regulatorias** que disminuyan costos e incentiven formalización.

3. **Nuevos** desafíos y oportunidades:

- ✓ La economía de “*plataformas*” y empleos “*atípicos*” pueden ser una **oportunidad** y un **riesgo a la vez**. **Adaptabilidad regulatoria** con foco en protección/acceso a seguridad social.
- ✓ **Nuevas tecnologías** permiten reducir costos de transacción de la formalización.
- ✓ Deben considerarse **medidas ante “shocks”** severos (Covid 19) que **prevengan aumentos** de informalidad/protejan empleo formal.



**The Long Shadow
of Informality**
Challenges and Policies



RECOMENDACIONES FINALES

Políticas y estrategias deben construir **“puentes”** (no solamente “puertas de entrada”) para entrar a la formalidad: la formalidad como un “tránsito”.

Tránsito hacia la formalidad debe reconocer **gradualidad** y posibilidad de “retorno” a la informalidad: adaptabilidad, resiliencia y sustentabilidad fiscal.

Ambiente institucional y político son condicionantes del desarrollo de la formalidad.

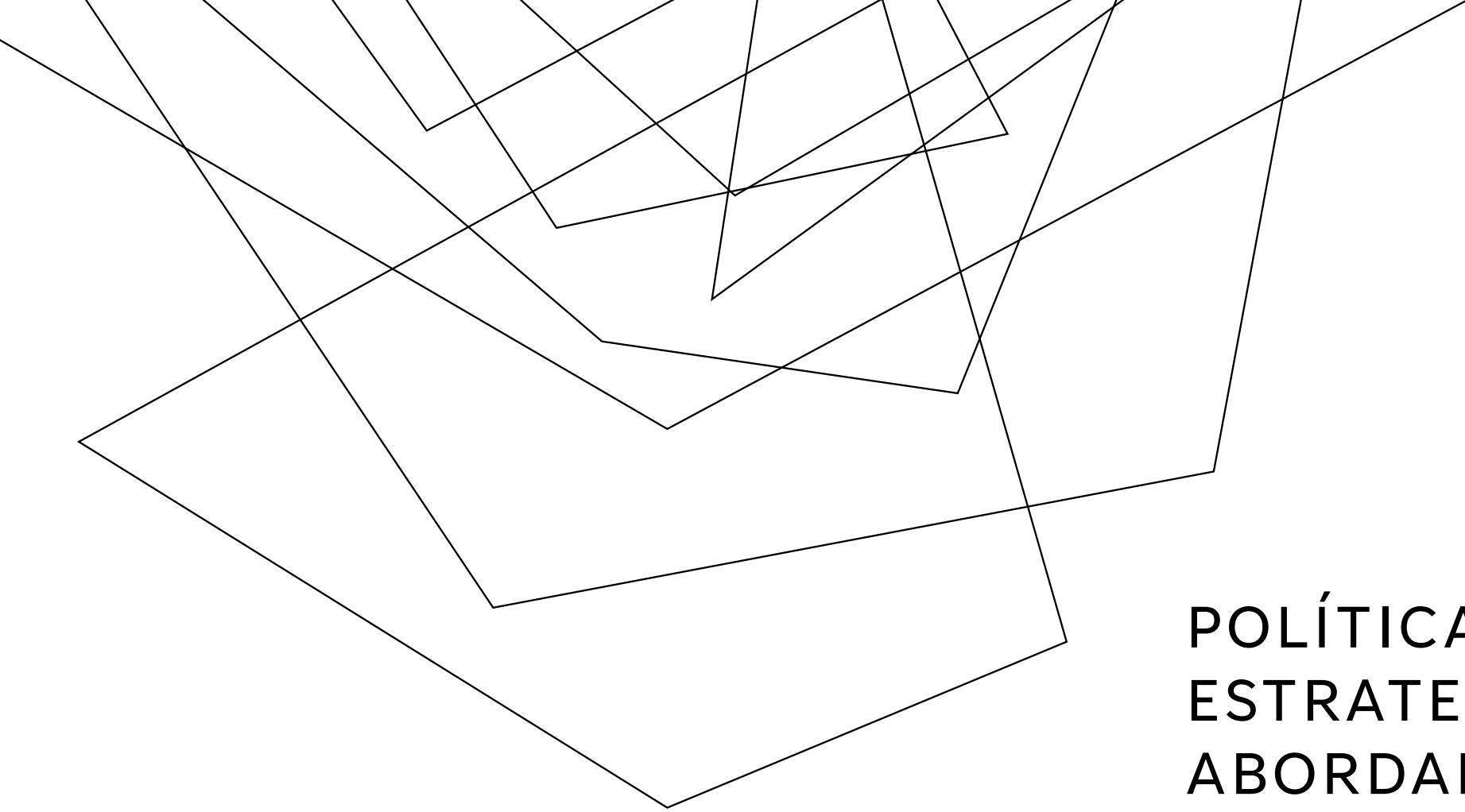
Incorporar **herramientas tecnológicas** es clave: reducir brechas de acceso, costos y facilitar procesos.

Infraestructura, bienes públicos y acceso a mejores oportunidades de **educación** son esenciales para mejorar competencias/productividad.

Mejorar **cobertura de seguridad social** y articular mecanismos **contributivos/contributivos** disminuyen eventuales “perjuicios” de formalizarse.

Crecimiento económico es fundamental: formalidad “apalanca” el crecimiento y multiplica impacto (especialmente en esquemas contributivos de pensiones).





MIGUEL PELAYO SERNA

Abogado, Magister Políticas Públicas
Oxford University

Arteaga Gorziglia Abogados, Chile

**POLÍTICAS Y
ESTRATEGIAS PARA
ABORDAR LA
INFORMALIDAD
LABORAL EN
LATINOAMÉRICA**